CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1687 de 2013

Carpeta Nº 1833 de 2012 | Comisión de Hacienda

CÓDIGO ADUANERO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (CAROU)

Aprobación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 3 de julio de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gustavo Bernini.

Miembros: Señores Representantes Andrés Abt, Alfredo Asti, José Carlos Cardoso, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Lourdes Ontaneda, Iván Posada y Richard Sander.

Delegado de Sector: Señor Representante Pablo D. Abdala.

Asisten: Señores Representantes Rubén Martínez Huelmo y Pedro Saravia Fratti.

Concurren: Asesores: por el Ministerio de Economía y Finanzas, doctor Marcos Álvarez y por la Dirección Nacional de Aduanas (ADAU), doctora Roxana Brizuela.

Invitados: Por la Asociación de Despachantes de Aduana (ADAU), señor Grabriele Gámbaro, Presidente en ejercicio; doctor Enrique Martínez, Gerente General y doctor Raúl González Berro, Asesor Letrado.

Señora Jueza doctora Julia Staricco.

Presidente de la Administración Nacional de Puertos, ingeniero Alberto Díaz.

Por el Centro de Navegación (CENNAVE), los señores Mario Baubeta, Presidente; Álvaro Toledo, Presidente de la Mesa de Depósitos; contador Daniel Ualde, Vocal; y asesores, doctores Ariosto González, Mónica Ageitos y Ricardo Mezzera.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Asociación de Despachantes de Aduanas, integrada por el Presidente, señor Gabriel Gámbaro; el Gerente General, señor Enrique Martínez; el Asesor Letrado, doctor Raúl González Berro, y a la doctora Roxana Brizuela, Directora Jurídica y Notarial de la Dirección Nacional de Aduanas.

Como ustedes saben, la Comisión asesora de la Cámara de Representantes en materia de hacienda está abocada al tratamiento de un proyecto del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay y, en función de su tratamiento, como es de estilo, invitamos a participar a aquellos actores que de una u otra manera están directamente vinculados.

Ya han pasado por aquí algunas asociaciones y personas especializadas; era de orden invitar a los despachantes de aduana a efectos de que nos den sus puntos de vista. Naturalmente, sus aportes serán considerados por la Comisión a la hora del debate y de la aprobación del proyecto y, si es necesario, se corregirá lo que viene propuesto. Hay una sección del Código Aduanero, que va del artículo 13 al 30, que cambia radicalmente la realidad actual y les adjudica a los despachantes un rol protagónico.

Estamos abiertos a escuchar sus opiniones.

SEÑOR GÁMBARO.- Agradecemos a los miembros de esta Comisión por haber invitado a representantes de la Asociación de Despachantes de Aduanas para conocer su opinión en referencia al proyecto de Código Aduanero uruguayo que tienen actualmente a su consideración. Para nosotros es un privilegio poder aportar nuestro punto de vista sobre una norma de tanta relevancia, que introducirá fundamentales cambios en una materia a la cual se encuentra profundamente vinculada a nuestra actividad.

En nuestra opinión, este proyecto representa un importante cambio positivo en materia aduanera; si bien podrá en algunos puntos ofrecer ciertos reparos puntuales de fondo o de forma, en conjunto representa un indudable avance jurídico en lo que tiene que ver con la reglamentación del comercio exterior de nuestro país.

Nuestra Asociación se ha interesado de manera muy especial en este proyecto, lo ha analizado y puesto a consideración de los miembros de las distintas Comisiones especiales de importación, exportación y tránsito, a fin de que ellas estudiaran su texto y analizaran de qué forma las normas de este nuevo proyecto incidirían en estas operaciones aduaneras. Como resultado de este análisis surgió un informe escrito con algunas inquietudes y sugerencias que se ha considerado deberían ser tomadas en cuenta al momento de aprobar dicho texto. Este informe fue elevado días atrás al Ministerio de Economía y Finanzas, y con gusto lo entregamos a esta Comisión. Quedamos a las órdenes para clarificar o ampliar cualquier duda que pueda surgir de la interpretación de este informe.

Reiteramos la disposición de nuestra Asociación de colaborar en nuestra calidad de técnicos en comercio exterior en todos los aspectos de la materia que hoy los ocupa.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Como dijo el señor Gámbaro, es un honor para nuestra institución tener la posibilidad de estar hoy aquí presentes, a fin de efectuar algunos breves comentarios en referencia a este proyecto de Código Aduanero que esta Comisión tiene a consideración.

En primer lugar, queremos destacar la importancia de que el Poder Ejecutivo haya tenido la iniciativa de encarar la difícil tarea de redactar un nuevo Código Aduanero con

todas las dificultades que ello representa, en una materia que es extremadamente compleja y que no siempre es de fácil interpretación. Consideramos que el hecho de que los Presidentes de los cuatro países del Mercosur hayan firmado en su momento el acuerdo por el cual se aprobó el texto de un Código Aduanero del Mercosur marcó un punto de partida para llevar adelante esta tarea que, en definitiva, tiende a armonizar nuestra normativa nacional, la que a nivel regional, en los países del Mercosur, podrá incorporarse de futuro.

El resultado de ese trabajo es este proyecto que hoy nos ocupa y que en principio no podemos más que aplaudir, dado que reúne en un solo texto todas aquellas disposiciones aduaneras que hasta el momento se encontraban reguladas en diversas normas dispersas -la mayoría de ellas tiene más de veinte años de antigüedad-, actualizando la terminología jurídica -que hoy está totalmente desactualizada en los textos vigentes- e introduciendo definiciones que se utilizan en la actualidad en los más modernos códigos aduaneros regionales y del mundo.

También nos parece de gran relevancia destacar que este proyecto contempla en su texto, específicamente en su artículo 3º, los regímenes de puerto y aeropuerto libre, que son una ventaja comparativa en nuestro comercio exterior en referencia a otros países donde no se ha aplicado este tipo de regímenes. El hecho de que se haya recogido en este proyecto un régimen infraccional aduanero, que introduce algunas variantes importantes en comparación con el vigente, representa también un elemento muy positivo a tener en cuenta.

Realizaremos algunos breves comentarios en referencia a artículos del Capítulo II de este proyecto, en varios de los cuales se regula la actividad del despachante de aduana.

Se establece un nuevo estatuto que reglamenta la actividad del despachante de aduana, en el cual se fijan mayores requisitos, mayores responsabilidades en el desempeño de su actividad. En un marco en el que el comercio internacional representa cada día más una actividad fundamental para nuestro país, este extremo se ha considerado por nuestra gremial, la Asociación de Despachantes de Aduanas, como un desafío para la superación profesional. Vemos que en el nuevo Código la figura del despachante de aduana pasa de ser un agente privado de interés público, como lo es actualmente, a un auxiliar de la función pública aduanera, como se lo ha definido en la mayoría de los textos comparados en otras legislaciones.

También se modifican los requisitos para el acceso a la actividad de despachante de aduana, a la que solo se podrá ingresar mediante un examen de calificación, eliminando la posibilidad que hasta hoy existe de obtener la habilitación comprobando veinte años de antigüedad como funcionario de una firma despachante de aduana o diez años de antigüedad como apoderado de una firma de despachante de aduana. Otra variante importante que se introduce en el artículo 15 de este proyecto es que la habilitación para actuar como despachante se otorgará por un período inicial de diez años, debiendo rendir una nueva prueba ante un mismo tribunal para su obtención definitiva. Este requisito ha sido establecido por el Poder Ejecutivo como un elemento que naturalmente exigirá al despachante de aduana que se mantenga actualizado en forma permanente en la normativa relativa a comercio exterior.

Este proyecto innova al plantear la posibilidad de que puedan integrarse firmas de despachantes de aduanas como personas jurídicas, aspecto que la Ley Nº 13.925 no prevé. La condicionante fundamental que se establece para poder hacerlo es que cada uno de los integrantes de esta Sociedad de Despachantes de Aduana deberá ser profesional despachante de aduana, habilitado previamente, y cada uno responderá en

forma personal, solidaria e ilimitada ante cualquier obligación que se genere ante la Dirección Nacional de Aduanas.

Consideramos que es positivo que se hayan introducido importantes modificaciones a toda la normativa actual sobre nuestra actividad, que hasta la fecha regula, como decía, la Ley Nº 13.925 y el Decreto Nº 391 de 1971.

Otro aspecto destacable de las modificaciones que se introducen en los artículos 27 y 28 de este proyecto refiere a las sanciones administrativas que se aplicarán a las firmas de despachantes de aduanas. Estas sanciones estaban previstas en el Decreto Nº 391 de 1971 y carecen hasta este momento de base legal, dado que la Ley Nº 13.925 no las prevé. Con esta disposición se subsana una ilegalidad que existe hasta la fecha. Se amplía además el elenco de las sanciones previsto actualmente, que solo prevé suspensiones de la firma del despachante en el desempeño de su actividad.

En el artículo 23 de este proyecto se incluye la obligatoriedad de que los despachantes de aduana presten garantías para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones ante la Dirección Nacional de Aduanas y la DGI. Hoy, la obligatoriedad de las garantías está regulada en el Decreto Nº 254 de 1998, pero consideramos importante que se contemple en un texto legal.

Haremos algún comentario acerca de ciertas normas que nos han generado dudas en cuanto a su aplicación práctica. Los artículos 80 y 83 de este proyecto definen la admisión temporaria para reexportación en el mismo estado y la admisión temporaria para perfeccionamiento activo, que a continuación se regulan. En ambos casos se plantean dudas de cuál será el organismo competente para autorizar dichas operaciones. Se sugiere que en estos artículos se determine con precisión cuál será el órgano competente para autorizar la inclusión en estos regímenes; la reglamentación del presente Código podrá atribuir competencias a la Dirección Nacional de Aduanas para la autorización de la inclusión de mercaderías en estos regímenes, determinando el Poder Ejecutivo los requisitos, condiciones, plazos y formalidades necesarias para ello.

En los artículos 193 a 197 se regula el instituto de la consulta. Si bien se comparte su espíritu, parece que el plazo de noventa días que se establece para responder estas consultas es excesivo, más aún si tomamos en cuenta la dinámica actual del comercio exterior. En la práctica no consideramos que con ese plazo este instituto pueda ofrecer una solución práctica a ningún particular que deba dilucidar determinada situación para concretar una operación aduanera.

También se incorpora a este proyecto el régimen infraccional aduanero. Cabe destacar como elemento positivo que se consagra la responsabilidad subjetiva en la mayoría de las infracciones aduaneras. Debemos considerar esta innovación como positiva porque se deja de lado el criterio que actualmente aplica el régimen infraccional de responsabilidad objetiva, que supone sancionar de la misma manera a quien actuó de manera involuntaria, a quien actuó con negligencia o a quien cometió un ilícito intencionalmente, con dolo. Como las sanciones son fijas y suelen estar concebidas como las de un infractor doloso, se pueden dar muchas situaciones que se sancionan con penas excesivamente severas.

SEÑOR GONZÁLEZ BERRO.- Me voy a centrar en tres o cuatro puntos referidos al régimen infraccional aduanero. El primero tiene que ver con la responsabilidad objetiva o subjetiva a que hizo referencia el señor Martínez.

Como ya dijimos, este proyecto implica un avance con respecto a la legislación actual porque introduce para algunas infracciones el régimen de imputación de responsabilidad subjetiva. Sin perjuicio de ello, en algunas infracciones, básicamente la

infracción de diferencia y la infracción de contravención, se sigue aplicando la responsabilidad objetiva.

Voy a poner un ejemplo para que se entienda cuál es la gravedad de esto, porque para los despachantes esto es muy importante. El artículo 212 del proyecto, que habla de responsabilidad, termina diciendo: "En las infracciones aduaneras de contravención y de diferencia no será admisible ninguna excusa fundada en la buena fe, en el error propio o ajeno o en la falta de intención de perjudicar o defraudar al Fisco". El problema es que en estos casos ni siquiera exonera de responsabilidad el error ajeno. Para que puedan comprender más cabalmente la situación voy a poner un ejemplo. Puede suceder que un importador uruguayo compra cierta mercadería y el embarcador del exterior se equivoca y le manda otra o más cantidad. Esas cosas suceden; son errores. La gente se equivoca porque es humana. Pero en ese caso se aplica la responsabilidad objetiva. Si esa mercadería, que efectivamente llegó por error, es verificada en el momento de la importación y apareja una pérdida de renta fiscal, el despachante, que tramita el Documento Único Aduanero -DUA- termina siendo sancionado por un error del embarcador del exterior, con una multa que va desde el 100% de los tributos que no se pagaron, al valor de la mercadería que vino de más. Vale decir que es una sanción muy pesada y grave. El despachante es responsable con su propio patrimonio y eso genera una situación de muchísima injusticia. Muchas veces puede demostrar cabalmente que no fue un error suyo porque él trabaja sobre los documentos que le entrega su cliente quien, a su vez, generalmente los recibe del exterior. Muchos errores del exterior terminan pagándolos el despachante por un error que no fue suyo. Me parece que este ejemplo ilustra mucho más que mil teorías jurídicas.

El segundo punto al que me voy a referir también está vinculado con la responsabilidad y, básicamente, con la responsabilidad en las infracciones de defraudación de valor. En el sistema actualmente vigente, que figura en el artículo 152 de la Ley Nº 16.320, se establece expresamente que no se sancionarán los casos en que se demuestre que se trató de un error evidente, cometido de buena fe, que surge de la documentación aportada por el propio declarante. O sea, cuando de la documentación -por ejemplo, el conocimiento de embarque que agregó con el DUA- surge que el error era evidente, o sea que no hubo la más mínima intención de perjudicar al Fisco, ni de hacer ninguna maniobra, en esos casos la norma establece que no hay sanción. Esa disposición no se estableció en el proyecto.

Por otro lado, según el artículo 203, la defraudación de valor se tipifica en el proyecto a título de culpa o de dolo. Por lo tanto, un error, por más que sea evidente o por más que surja de la documentación, ahora pasará a tener sanción, lo cual sería una especie de retroceso con respecto al sistema actual.

En el artículo 200 se establece la definición de la infracción aduanera de diferencia. Este artículo establece la infracción de diferencia y se da en aquellos casos en los cuales se detecte la discrepancia entre lo declarado y la mercadería que efectivamente vino en el momento de hacerse las verificaciones del caso; es decir, los controles físicos previos a la liberación de la mercadería. Se mantiene la redacción histórica, de la Ley Nº 13.318 del año 1964. Lo que cambió entre el año 1964 y la actualidad es que ahora en la mayoría de las operaciones no hay verificación o inspección física primaria antes de liberar la mercadería. La mayoría de los controles se hacen a posteriori. En definitiva, este proyecto de Código mantiene lo anterior, es decir, que solo se genera la infracción de diferencia cuando se detecta en el momento de hacerse la verificación. El problema es que con las otras infracciones previstas, si hay una pérdida de renta fiscal que se detecta en controles a posteriori del liberamiento, el sujeto caería en la infracción de defraudación, y en este caso, la multa automáticamente es el doble que la infracción de

diferencia. Si en la infracción de diferencia la multa es el 100% de los tributos, en la infracción de defraudación es el 200%. O sea que por una misma irregularidad, que es una discrepancia entre lo declarado y la mercadería que efectivamente vino -por decirlo de alguna manera-, se termina duplicando la sanción por el momento en que la Aduana hizo el control, y eso no nos parece razonable. Lo que nos parece razonable es que el artículo 200 se aplique cuando se detecte en los controles, en general, en el momento previo o posterior al liberamiento de la mercadería, porque la defraudación en sí misma es una infracción más grave.

Por último, quiero hacer una referencia muy puntual relacionada con la infracción del aduanero y con el puerto libre, que son aspectos importantes. En el mismo momento en que se hicieron propuestas al Poder Ejecutivo para que se mantuviera el mismo funcionamiento del puerto y aeropuerto libre, se realizaron planteos para complementar lo que dice el Código Aduanero del Mercosur de manera de lograr flexibilidad en los sistemas de declaración dentro del puerto o del aeropuerto libre con respecto a las infracciones que se podían cometer. Sugerimos que para cuando haya una diferencia o una discrepancia entre la declaración de llegada -que es la que hace el titular del medio de transporte cuando llega a la zona aduanera primaria, al puerto o al aeropuerto- y la mercadería, es decir, cuando se detecte que se descargó más mercadería que la declarada, pero que todavía está en el puerto o en el aeropuerto libre -o sea que no se generaron tributos; no hay riesgo de nada todavía-, y la declaración no se rectificó en tiempo o no se justificó la diferencia, se aplique el numeral 3 del artículo 52 que expresa y explícitamente establezca esa irregularidad como una infracción de contravención. ¿Por qué decíamos eso? Porque como derivación de concepciones anteriores a la Ley de Puertos, se han denunciado ese tipo de situaciones como si fueran contrabando. En general, la posición de la Suprema Corte de Justicia y de la mayoría de los tribunales es que ese caso no es contrabando y uno termina ganando el juicio, pero la tramitación perjudica muchísimo la operativa y la seguridad del sistema, porque una denuncia por contrabando implica mercadería incautada durante todo el proceso. Pretendemos, entonces, que en el numeral 3 del artículo 52 del proyecto se establezca que eso da lugar a contravención para que no siga habiendo riesgo de denuncia de contrabando en esos casos. La respuesta que obtuvimos del Ministerio fue que el régimen infraccional está en otro capítulo y que el artículo 52 corresponde a la parte general, y que no es de buena técnica legislativa mezclar aspectos infraccionales con la parte general. Puedo compartir esto desde el punto de vista teórico, pero me parece que deja más claro y da más seguridades a la operativa y al funcionamiento real si se pone que esa situación da lugar a contravención porque terminaría con las discusiones teóricas, doctrinarias, judiciales. No me parece conveniente que por mantener una buena técnica legislativa se siga con incertidumbres jurídicas.

Esos eran básicamente los cuatro puntos a los que me quería referir; los demás aspectos están en el informe que presentamos.

SEÑOR GANDINI.- Agradecemos a las autoridades de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay que participen en este proceso de estudio de la reforma del Código Aduanero. Como saben, este proceso tiene otro componente, el Código del Mercosur, que no está a estudio de esta Comisión, pero que está estrechamente vinculado.

Escuchaba con atención las anotaciones que se hacían a este proyecto de ley; para que sea registrado en la versión taquigráfica y para que quede claro, me gustaría hacer una revisión de lo aquí manifestado.

Me pareció entender que la descripción de la nueva definición del despachante de aduana en su rol de auxiliar de aduanas, junto con otros comentarios, se hacían en positivo, que no tienen observaciones sobre esos aspectos nuevos que mejoran la actual normativa y que, por lo tanto, los comparten. Lo mismo notábamos en materia de responsabilidad subjetiva, por todas las mejoras que implicaría esta nueva redacción.

El único punto que marcan para mejorar y que les genera algunas dudas es el artículo 52. Es de buena técnica legislativa que las leyes sean claras y que no induzcan a interpretaciones posteriores a quienes las tienen que aplicar. Por lo visto, esto dejaría algunos elementos de duda. En ese sentido, sería bueno que nos acercaran alguna redacción que aclare el texto. En el capítulo sancionatorio puede haber alguna norma más específica -lo que abunda, no daña- y en el capítulo de Normas Generales se podría mejorar la redacción para evitar incertidumbres.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la documentación que nos han entregado ese artículo no está incluido. En ese sentido, acompaño el planteo del señor Diputado Gandini en cuanto a que nos acerquen una redacción alternativa.

SEÑOR GONZÁLEZ BERRO.- El análisis del señor Diputado Gandini es correcto. La valoración general que hacemos del proyecto de ley es positiva. En el informe hacemos algunas sugerencias, inclusive respecto de la figura del despachante de aduana.

En lo que tiene que ver con el artículo 52, nuestro planteo es bastante simple. La redacción dada en el proyecto al numeral 3 es la siguiente: "En caso de diferencia en más no justificada, la mercadería recibirá el tratamiento establecido en la legislación aduanera". Básicamente, no quiere decir nada; en realidad, nos manda al capítulo infraccional. Lo que proponemos es: "En caso de diferencia en más no justificada, la mercadería se considerará en contravención".

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedó claro. El planteo que han hecho por escrito es muy importante. Lo analizaremos a la hora del debate y de la aprobación del proyecto de ley.

Les agradecemos su presencia en el día de hoy. Seguiremos en contacto vía telefónica y por "mail" para que continúen colaborando con el trabajo del Parlamento.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay)

(Ingresa a Sala la Jueza, doctora Julia Staricco)

——La Comisión de Hacienda tiene mucho gusto en recibir a la Jueza, doctora Julia Staricco. Le agradecemos mucho su presencia, por lo que implica el tratamiento del proyecto de ley "Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay".

La complejidad del asunto implica que esta Comisión asesora necesite los aportes de los distintos actores vinculados al tema. Por lo tanto, es de suma importancia lo que nos pueda aportar respecto al proyecto de ley que estamos tratando.

SEÑORA STARICCO.- Agradezco la invitación. Para mí es un honor estar aquí con ustedes y compartir algo de esta materia aduanera.

Se trata de una materia muy compleja por cuanto implica a muchos operadores. La materia en sí, el comercio exterior, es complicada para la gente que no está en eso. Inclusive lo fue para mí. Cuando llegué al Juzgado de Aduana fue todo un desafío porque a duras penas sabía que había un Código Aduanero. Tuve que estudiar la materia, pero tuve todo el apoyo de la Dirección Nacional de Aduanas. No es que hoy sepa todo sobre

el Código Aduanero ni mucho menos, pero algo puedo aportar desde el punto de vista del Poder Judicial.

Quiero aclarar que no estoy más en el Juzgado de Aduana, sino en un Juzgado Penal en Montevideo. Sigo muy vinculada a la materia aduanera porque nadie puede dejar de ver la vinculación que tienen las infracciones aduaneras con los delitos como el contrabando, la defraudación tributaria, la estafa y los delitos marcarios. De hecho, sigo teniendo expedientes en el Juzgado Penal, y empezamos varias investigaciones con la Dirección Nacional de Aduanas con muchísimos procesados. De modo que, aunque esté en la parte penal, sigo vinculada a la Aduana.

Por otra parte, tengo el honor de seguir siendo la Presidenta del Instituto Uruguayo de Derecho Aduanero, donde desde hace un tiempo venimos discutiendo todos estos temas.

Con respecto al proyecto, participé en algunas reuniones y fue un placer trabajar en su redacción. En su momento, el Director me preguntó si podía colaborar con el proyecto que se estaba elaborando, precisamente para aportar la óptica del Poder Judicial.

El proceso aduanero vigente tiene algunos problemas. Es un proceso escrito, no diría complejo, pero sí lento. Lo más lento y engorroso que tiene es la ejecución de la sentencia. Como Juez de Aduana me pasaba que se llegaba a la sentencia de condena de una empresa que, con multas y tributos, alcanzaba sumas muy importantes, pero para que el Estado pudiera cobrar ese monto debía iniciar un proceso de ejecución. Si en materia civil con el Código General del Proceso es engorroso cobrar, imaginen a nivel penal. La sentencia puede ser muy linda, puede ser una obra jurídica, el Juez puede decir mucha cosa, pero al Estado le interesa cobrar los tributos; de lo contrario, no haría la denuncia aduanera. Entonces, por la demora y por la complejidad del proceso de ejecución, teníamos sentencias muy bonitas -de hecho, sigue habiendo sentencias así-, pero el Estado no podía cobrar lo que ella establecía. Por la demora la empresa se volvía insolvente, y cuando se trababa un embargo genérico, se quedaba en eso. Entonces, era más pérdida el juicio en sí que la sentencia. Aun cuando saliera una sentencia favorable a la Dirección Nacional de Aduanas y se condenara a una empresa al pago de una determinada suma de dinero, llegado el momento no se cobraba. En el Juzgado en el que estuve nunca vi que la empresa pagara lo que se condenaba en la sentencia.

¿Qué se trató de hacer? Mejorar esa situación desde dos ángulos. No digo que el proyecto sea el mejor, ni mucho menos. Cada uno le realizará críticas diferentes; es como cuando uno escribe algo: cada vez que lo lee le parece que hay alguna corrección para hacer. Cuando volví a leer el proyecto, me sucedió eso.

En definitiva, es un proyecto de ley bueno por diversos motivos. Como la materia aduanera es compleja, todas las normas estaban dispersas, y teníamos el Código Aduanero, la Ley Nº 13.318, órdenes del día y cantidad de normas de difícil ubicación. A veces los colegas me preguntaban dónde debían estudiar por la diversidad de normas que había, además del Código Aduanero. Si bien había un Código, este no cumplía con su finalidad de ser un cuerpo normativo con lo sustancial en la materia, sin perjuicio de las modificaciones que se le pudieran haber hecho.

Lo bueno de este proyecto de ley es que unifica, centraliza, compagina en un solo cuerpo normativo la dispersión de normas que teníamos. Por otro lado, actualiza el comercio exterior. Si hay algo que cambia en forma rápida es el comercio exterior; el comercio exterior no puede esperar. Las normas que teníamos en materia del infraccional aduanero son viejas y necesitaban una puesta al día en cuanto a los requerimientos del comercio exterior.

Por otro lado, además de disponer un conjunto de normas en un solo cuerpo normativo, da un mismo tratamiento a todas las infracciones aduaneras previstas en distintas normas, sin perjuicio de que en algunos casos se establece una responsabilidad objetiva y en otros una responsabilidad subjetiva. Por lo menos están todas en un mismo cuerpo legal y no como las teníamos hasta ahora.

El procedimiento no tiene cambios sustanciales. Sí establece un proceso con la presencia obligatoria del Juez en las audiencias, recogiendo los principios más modernos tanto del Código General del Proceso, como del Código de la Niñez y la Adolescencia, del proyecto del CPP que se está discutiendo, y del Ministerio Público.

Además, establece un plazo para realizar una audiencia indagatoria después de recibida la denuncia,. Me parece que eso es bueno porque, si bien se trata de tener un proceso en el que estén presentes los Jueces, sabemos que por la complejidad de los asuntos muchas veces los Jueces Penales en el interior -también puede pasar en Aduana-, delegan la audiencia en un funcionario. Hoy sabemos la importancia del principio de inmediación, que refiere a que el Juez esté directamente presente en las audiencias, recibiendo la declaración de los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas, del funcionario que esté haciendo la denuncia, y escuchando al interesado. No es lo mismo lo que puede dejar sentado un funcionario en un acta que lo que puede recibir un Juez en forma directa. Hoy nadie puede discutir la importancia del principio de inmediación.

Este proyecto tiene como elemento bueno y novedoso que establece dos tipos de procesos: uno ordinario, que es el que venía comentando, y otro extraordinario o abreviado para los casos en que el interesado confiese. A veces sucede -me ha pasado en la práctica- que el interesado dice: "Sé que hice mal la declaración, que estuve mal, pero quiero pagar y que me liberen la mercadería. Pierdo más dinero con el contenedor trancado, que vale miles de dólares". Pero no es solo una cuestión económica, sino de credibilidad. El comercio se basa en la confiabilidad, en la credibilidad del cliente. Si al cliente o al despachante se le tranca el negocio, la próxima vez se contratará a otro. Entonces, en aquellos casos de confesión, de reconocimiento de la infracción, se pasa directamente a un proceso más abreviado que beneficia a todas las partes, principalmente al Estado, que cobraría.

Una de las innovaciones importantes que establece el proyecto en cuanto al procedimiento -esto hay que recalcarlo- es que elimina la competencia de la Dirección Nacional de Aduanas en los asuntos de menor cuantía. Hoy la Dirección Nacional de Aduanas tiene competencia en los asuntos de contrabando por un monto inferior a UR 350. Esos asuntos solo conocen la Justicia -en el Juzgado Letrado de Aduana o, en el interior, en los Juzgados Letrados Penales- cuando esa sentencia se apela. El proyecto de ley da competencia exclusiva al Poder Judicial. Entonces, cualquier asunto que se suscite a raíz de una infracción aduanera, quien conocerá será el Juzgado Letrado de Aduana en Montevideo y Canelones, y los Juzgados Letrados en lo Penal en el interior. Para estos casos se establece que los asuntos de menor cuantía tendrán procesos de única instancia y los asuntos cuyo monto sea superior a las UR 3.000 tendrán un proceso de doble instancia.

No tengo las estadísticas sobre cuántos asuntos tramitaba la Dirección Nacional de Aduanas, pero de aprobarse este proyecto de ley quizás deba crearse algún otro Juzgado Letrado de Aduana o distribuir la competencia para ver de qué manera la Suprema Corte de Justicia puede afrontar la carga que implicará que todos los asuntos vayan al Poder Judicial. Hay que recordar que hoy hay un solo Juzgado Letrado de Aduana, con competencia en Montevideo y Canelones. Si en todas las denuncias que se presenten

entenderá el Juzgado Letrado Penal, posiblemente se requiera la creación de otro Juzgado para conocer en estos asuntos, no solo por el volumen, sino porque el proyecto establece un proceso que, si bien es escrito, requiere una audiencia indagatoria que debe hacerse dentro de un plazo de diez días. Si queremos que los operadores puedan cumplir con los plazos, todos sabemos que -como pasó en los procesos laborales y en los Juzgados de Familia Especializados- tiene que ir acompañado de los recursos humanos necesarios para poder implementarlo. Supongo que la Fiscalía de Corte tendrá que tomar los recaudos necesarios para que los Fiscales puedan concurrir a esas audiencias. También se prevén medidas cautelares, que hasta ahora eran bastante complicadas, a favor del Estado, para que pueda rematarse esa mercadería y nombrar depositario. De no aprobarse el proyecto, lo que sucede es que la tenemos durante dos o tres años para luego sacarla a remate. Hoy por hoy, toda la mercadería es perecedera, ya sea ropa o artículos electrónicos. Ninguna mercadería aguanta dos o tres años en un contenedor para luego salir a remate con el precio que tenía en principio. Por ejemplo, todos los meses sale un modelito nuevo de championes, con aire, resortes, etcétera. Lo mismo sucede con los artículos electrónicos. Si vamos a un comercio podremos ver la cantidad de nuevos productos que aparecen permanentemente en esta sociedad de consumo. Si bien prestan la misma función, todos entramos en esa dinámica.

Entonces, la Dirección de Aduanas tasaba la mercadería en el momento en que era incautada, pero ya no valía lo mismo cuando se la llevaba a remate, ya fuera porque había pasado de moda o se había deteriorado, porque no existen lugares adecuados para depositar la mercadería. Esto perjudica al Estado, porque lo que se va a rematar ya no vale ni la mitad de lo que costaba al principio. Por lo tanto, en algunos casos se prevé que se pueda proceder al remate anticipado, siempre y cuando se den las condiciones. Inclusive, se pensó en la entrega anticipada, con garantías. Entiendo que el proyecto es bueno y se han hecho unas cuantas modificaciones. Asimismo, es bueno porque se han acortado los plazos. El Juez de Aduana tenía noventa días para dictar sentencia. Se trataba de dictarla lo antes posible, pero los plazos existían y el Magistrado podía tomarse todo el tiempo de que disponía. Al igual que en el CGP, se fija un plazo de treinta días para que el Juez actuante dicte la sentencia. En virtud del principio de igualdad del debido proceso, el Fiscal tenía treinta días y la defensa veinte. Con este criterio de igualdad de las partes se entendió conveniente dar el mismo plazo al Fiscal y a la defensa para que formularan la acusación y la contestaran.

Me parece muy importante el hecho de que se haya establecido el proceso de ejecución, tratando de coordinar las actuaciones entre la DGI y la Dirección Nacional de Aduanas. Eso me parece importante por cuanto, hoy por hoy, hay una duplicidad de procesos, tanto en los que hace la DGI como la Aduana que, en definitiva, implican un perjuicio tanto para el justiciable como para el Estado.

También se limita la segunda instancia en aquellos casos específicos que establece el proyecto. En definitiva, el proyecto en sí tiene algunas cosas que podrían mejorarse. Como todo proyecto, se irá coordinando en la práctica, entre los operadores, ya sea la Justicia, los abogados, los Fiscales, la Dirección Nacional de Aduanas o el Ministerio del Interior al denunciar la aparición de un auto.

SEÑOR GANDINI.- Agradecemos las opiniones e informaciones que nos ha brindado la señora Jueza, tan necesarias para la Comisión.

Ella hacía una descripción del proyecto bastante positivo y destacaba la idea de acelerar los procesos. Planteaba buscar una mayor eficiencia en todo el proceso aduanero a través del acortamiento de los procesos, haciéndolos más sencillos, y también aprovechar mejor las mercaderías. Sin embargo, decía que el hecho de que

ahora la Dirección Nacional de Aduanas no tenga competencia en ciertas infracciones por determinado monto recargaría al único Juzgado de Aduana y la única Fiscalía de Aduana que hay en Montevideo y Canelones, donde existe el mayor tránsito. Eso podría generar lo contrario a lo que busca el proyecto. Por decirlo de algún modo, podría provocarse un embotellamiento debido a la sobrecarga de trabajo y el respeto a los procedimientos que requieren audiencia. Se planteaba la posibilidad de crear otro Juzgado, pero eso requiere una norma especial, iniciativa que no tiene el Parlamento y, además, contrapartidas presupuestales. Me pregunto qué es lo mejor. Tal vez, siendo operativos y prácticos, lo mejor sería no hacer esa modificación y dejar las cosas como están. Si nosotros buscamos la perfección, pero no la complementamos con recursos humanos, tal vez logremos algo que no es lo que buscamos. En tanto no tengamos ese otro Juzgado, tal vez deberíamos quedarnos con el sistema actual y dejar a la Dirección de Aduana la competencia en las infracciones de bajo monto, para que la especializada se ocupe de las infracciones mayores. Me planteo esta reflexión y le pido la opinión de la señora Jueza porque en pocos días la Comisión deberá votar este proyecto.

SEÑOR POSADA.- La creación de un nuevo Juzgado habría que remitirla a la próxima Rendición de Cuentas. De mantenerse la actual normativa planteada, deberíamos tener en cuenta la vigencia de este Código Aduanero. Me parece bien importante que sea considerado. Si vamos a generar una dificultad mayor al Poder Judicial, por responsabilidad debemos tener clara esa situación y darle a ese Poder la instancia en la que pueda realmente dar respuesta a la aplicación de una nueva normativa en este sentido. Me gustaría conocer los comentarios de la señora Jueza.

SEÑORA STARICCO.- Quiero aclarar que son opiniones personales, pues no vengo en representación del Poder Judicial ni de la Suprema Corte de Justicia.

Cuando estuvimos reunidos, se planteó si era bueno que la parte del procedimiento integrara un código con normativa sustancial. Todos sabemos que tenemos un CGP y un Código Civil; tenemos un Código Penal y un Código del Proceso Penal. En este caso teníamos un Código Aduanero con normas de derecho sustancial y normas de derecho procedimental. De esta manera se haría una mezcla. Los operadores estamos acostumbrados a tener la parte de procedimiento por un lado y, por otro, las normas sustanciales. En su momento se entendió que había de tratar de modificar el procedimiento y también las infracciones. Como integraba el grupo de trabajo, en su momento mandé una nota a la Suprema Corte haciéndole saber que me parecía que tenía que estar enterada de que, de aprobarse el proyecto como está, significaría un cambio sustancial para el Juzgado. Yo llegué a dictar setenta u ochenta sentencias por año, y el trabajo se iba a incrementar mucho más. Iba a pasar de los asuntos de mayor cuantía -que era lo que tenía hasta ahora- a ocuparse de las dos cajas de Garotos que habían encontrado en Tres Cruces. Digo esto por poner un ejemplo ridículo. A mí se surgía la duda de si el Juzgado podría asumir la responsabilidad de atender ese volumen de trabajo. Si lo que se buscaba era un proceso ágil, bueno y rápido, el proyecto debía ir acompañado de recursos que le permitieran cumplir su función. Es la misma situación que cuando se aprobó el CGP: un código modelo, espectacular, que debió ir acompañado de una cantidad de recursos humanos que permitieran su funcionamiento. Es lo mismo que está pasando con el CPP. Nadie discute que los procesos son bárbaros y que es conveniente que esté presente el Juez en todas las audiencias, pero si no hay recursos económicos para instalar más Juzgados, Jueces y Fiscalías en la materia, en definitiva se llega a un cuello de botella que nos enfrenta a una situación peor que la de antes. Hoy por hoy, mal o bien, la Dirección Nacional de Aduanas tiene sus procesos buenos o malos, pero de hecho funcionan. También funciona la competencia que tiene hasta cierto monto, y el resto pasa al Juzgado.

Si no se destinan mayores recursos, no sé si será una buena medida establecer que el Poder Judicial intervenga en esto. En Montevideo y Canelones hay un Juzgado Letrado, pero imaginemos en el interior un Juez Penal único, que está de turno, y debe hacer una audiencia por las dos cajas de Garotos. Esto va a implicar un aumento del volumen de trabajo. Todos los Letrados del interior están tapados de trabajo. Creo que no es conveniente sumarle todos estos asuntos a los Letrados del interior en materia penal.

Entiendo que la norma es buena. Me parece bien pensar que la Dirección Nacional de Aduanas, que es el denunciante, no sea Juez. Ahora, la Aduana denuncia y falla, condena o absuelve. En definitiva, ella misma denuncia y resuelve. Es bueno que exista un tercero que resuelva. Para que este proyecto pueda servir para todos debería ir acompañado de la dotación de recursos. Inclusive, yo planteé en la Defensoría de Oficio y a nivel de la Suprema Corte de Justicia que no hay Defensor de Oficio para la materia aduanera. Entonces, la persona declara ante un Juez, sin asistencia letrada. La gente piensa que la materia aduanera son los contenedores del puerto, pero la mayor parte del volumen son cosas de menor cuantía. En la Oficina de Sustanciación de la Dirección Nacional de Aduanas tenía muchísimos más expedientes que en el Juzgado. En esos casos no hay defensor de oficio, y los abogados particulares cobran sus honorarios. En el Poder Judicial tampoco había defensor de oficio en materia aduanera.

Si queremos hacer un proceso que funcione, habría que dotarlo de recursos humanos, ya sean Jueces, Fiscales y Defensores en la materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos los aportes brindados.

(Se retira de Sala la Jueza Dra. Julia Staricco)

(Ingresa a Sala el Presidente de la Administración Nacional de Puertos, ingeniero Alberto Díaz)

(Ingresa a Sala el doctor Marcos Álvarez, asesor del Ministerio de Economía y Finanzas)

——La Comisión da la bienvenida al señor Presidente de la Administración Nacional de Puertos, ingeniero Alberto Díaz, y le agradece la visita. Esta Comisión está abocada a la consideración del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Por lo tanto, nos resulta muy valioso el aporte de los distintos actores vinculados con este tema.

SEÑOR DÍAZ.- Quiero aclarar que en esta oportunidad me encuentro solo, pero el señor Ministro Pintado está en conocimiento y autorizó mi comparecencia hoy aquí.

Como yo me sentí parte de la redacción de algunos de estos artículos -no todos los Directores tenían el mismo conocimiento-, informé al Directorio que hoy vendría aquí.

La ANP pretende que en el proyecto se mantenga el régimen de puerto libre. Esto fue muy positivo para su desarrollo. Lo estamos promocionando afuera y creemos que existen posibilidades de seguir creciendo. En el Código se pueden observar varias menciones al régimen de puerto libre existente, casi todas en carácter de excepción. Se menciona el régimen o la zona para aplicar algo y se aclara en forma expresa el enfoque que habría que dar a aquellos puertos y aeropuertos -particularmente a los puertos- que ya tenían la condición de puerto libre. Creo que hay un esfuerzo por mantenerlo, que es bastante bueno, pero habría que ser más explícitos, si bien eso lo decidirán ustedes. Existe una diferencia entre el tratamiento que se le da al puerto libre y a la zona franca.

En el concepto que teníamos nosotros de puerto libre regían varias cosas. Una de ellas la libre circulación de bienes dentro del recinto portuario y, otra, que lo consideráramos un exclave para la parte tributaria. Las obras de construcción realizadas

en el recinto aduanero portuario estaban exentas de IVA. No quisiéramos que por abarcar el territorio nacional se perdieran algunos beneficios que teníamos para la realización de obras. Para nosotros el exclave tenía carácter tributario.

En varias partes del Código se habla de la naturaleza del producto. Se dan distintas explicaciones con respecto a que a veces sí y otras no se puede cambiar la naturaleza del producto. Entiendo que cuando en el artículo 2º se hace mención a las definiciones básicas, faltaría la definición de naturaleza y de trasbordo. Más allá de que, más adelante, existe una definición de trasbordo como cambio de medio de transporte, creo que debería estar en esta parte.

Si bien es un Código aduanero, para nosotros no es lo mismo regirnos por el Código NCM, que indica cómo identificar un producto para ver cuál es el arancel que aplica, que con la naturaleza en sí del producto. Sería adecuado saber a qué nos referimos cuando decimos "naturaleza del producto".

En el artículo 3º del Capítulo III, "Zonas Aduaneras", se define el puerto como una zona primaria aduanera. Queremos que dentro del territorio aduanero, cuando es puerto, quede establecida a texto expreso la libre circulación de bienes y servicios.

En el literal q) del artículo 6º se establecen las competencias de la Dirección Nacional de Aduanas y habla de efectuar el reconocimiento analítico de las mercaderías y determinación de su naturaleza. Por eso decía que debe quedar claro a qué llamamos naturaleza.

En el literal a) del artículo 7º, "Competencias en zona primaria aduanera", se establece que la Aduana va a poder fiscalizar mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y personas, etcétera. Esto no atañe directamente a la Administración Nacional de Puertos, pero me parece que la fiscalización de los medios de transporte, cuando es marítimo, compete -depende de lo que se entiende por fiscalización- también a la Prefectura Nacional Naval, que es quien actúa como rector del Puerto en casos de inspecciones subiéndose a las naves, etcétera. En ese sentido, debería hacerse alguna mención a la coordinación con la Prefectura Nacional Naval. No es algo estrictamente portuario, pero como nosotros trabajamos en relación con Prefectura y con Aduanas, no debería dejarse de lado.

El numeral 2. del artículo 10, "Preeminencia de la Dirección General de Aduanas", dice: "La preeminencia de que trata el numeral 1 implica la obligación, por parte de los demás organismos, de prestar auxilio inmediato siempre que les fuera solicitado, para el cumplimiento de las actividades de control aduanero, y de poner a disposición de la Dirección Nacional de Aduanas el personal, las instalaciones y los equipos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". No hay ninguna mención a quién se paga y cuáles son los organismos. Digo esto porque en otras partes del Código sí está claro cómo se distribuye un ingreso o quién es el responsable. Es lógico que uno tenga que prestar el servicio, pero si ese servicio tiene un costo también es lógico que alguien lo pague.

En el literal c) del artículo 17, "Requisitos para la habilitación de Despachante de Aduana persona jurídica" se establece: "Estar al día en el pago de sus obligaciones frente a la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social y la Dirección Nacional de Aduanas". A veces nosotros podemos tener problemas con el despachante, que es un actor esencial en la cadena y quien paga por la mercadería. Entonces, consideramos que podría estar faltando la ANP. Nosotros podemos llegar a deshabilitar a un despachante o prohibirle su operación en el Puerto de Montevideo -no en todo el territorio- y sin embargo puede seguir habilitado por Aduanas.

El artículo 46, "Ingreso por lugares y en horarios habilitados", parte del concepto de que la mercadería cuando ingresa al puerto ingresa al territorio nacional y no a un exclave. Queremos remarcar que no podemos poner en riesgo las 24 horas de operación del puerto todos los días del año. A nuestro juicio, debiera haber una mención expresa a que ese es el régimen primordial, que podrá suspenderse por alguna causa, pero no al revés; la Dirección Nacional de Aduanas no debe decir cuándo ingresa un barco. No dudamos que la Aduana va a mantener el régimen que existe hasta ahora, pero nos parece que lo escrito debería especificar que la actividad en el puerto es las 24 horas del día todos los días del año, tal como lo marca el artículo 1º de nuestra ley. Está claro que para el inicio de operaciones no solo interviene la Aduana sino Prefectura y el Ministerio de Salud Pública en lo que se conoce como libre práctica para empezar una descarga. Eso va por otro lado. No ponemos en tela de juicio nada que tenga que ver con cómo se hace la operación. Simplemente mencionamos que, a nuestro juicio, debería estar claramente especificado que los puertos tienen que trabajar las 24 horas del día.

El numeral 1. del artículo 50, "Autorización para la descarga", dice: "La mercadería solo podrá ser descargada en el lugar habilitado, una vez formalizada la declaración de llegada, y previa autorización de la Dirección Nacional de Aduanas". Esto es cierto en parte, pero también hay otros organismos que intervienen, sin los cuales no se puede descargar la mercadería.

El numeral 1. del artículo 52, "Justificación de diferencias en la descarga", dice: "La diferencia en más o en menos de mercadería descargada con relación a la incluida en la declaración de llegada deberá ser justificada por el transportista o su agente, en un plazo de hasta 8 (ocho) días hábiles desde la descarga y en las condiciones establecidas en la legislación aduanera". Con referencia a este artículo, observamos que esto no debería aplicarse a la mercadería dentro de los contenedores. Muchos de los depósitos van a manejar la unidad contenedor, que sí está definida más adelante, pero no necesariamente se desconsolida el contenedor enseguida, y puede ocurrir no se haga nunca.

El Capítulo III, "Depósito temporal de importación", y algún otro que sigue mencionan los tiempos de permanencia de una mercadería. El numeral 4 del artículo 56 dice: "Las mercaderías descargadas en los espacios previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 3" -eso es puerto libre- "podrán permanecer en la condición de depósito temporal de importación por un plazo de hasta 12 (doce) meses, prorrogables". Nuestra ley de puertos decía que el plazo era ilimitado. Consideramos que debería decir "ilimitado", tal como lo hace cuando habla de zonas francas, o "prorrogable a solo pedido del depositario".

El numeral 1. del artículo 58, cuando habla de operaciones permitidas, vuelve a mencionar la condición de que no se modifique su naturaleza, por lo que otra vez se requiere la definición de naturaleza en forma clara.

En la Sección V, el literal 1. del artículo 91, "Definición y permanencia", dice: "El depósito aduanero es el régimen aduanero por el cual la mercadería importada ingresa y permanece en un depósito aduanero, sin el pago de tributos, con excepción de las tasas, para su posterior inclusión en otro régimen aduanero, su reembarque o reexportación". Cuando leí este artículo marqué que hay que tener cuidado con las tasas, porque en el criterio que teníamos hasta ahora esta mercadería no pagaba nada hasta que no ingresara formalmente al país, y acá puede haber alguna tasa a la importación que me parece que no tendría que aplicar si la mercadería se encuentra en régimen de puerto libre. El numeral 3. de este mismo artículo dice: "En los espacios previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 3, las mercaderías podrán permanecer en régimen de

depósito aduanero por un plazo de hasta 5 (cinco) años, prorrogables". Acá volvemos a lo mismo; debería decir "ilimitado" o "prorrogable a solo pedido del depositario o interesado".

El literal b) del numeral 1. del artículo 93 "Modalidades", dice: "depósito comercial: en el cual la mercadería puede ser objeto de operaciones destinadas a facilitar su comercialización o aumentar su valor, sin modificar su naturaleza o estado". Otra vez necesitamos la definición de naturaleza. El literal f) de este mismo numeral define el depósito logístico, lo que es una muy buena cosa para el sistema portuario actual. No teníamos esta figura y otros países sí, así que nos parece que es sumamente provechoso tenerla. Al respecto, simplemente me pregunto si va a haber que catalogar todos los depósitos que tenemos, y si lo tenemos que hacer por decreto. No está claro quién dice qué son los depósitos. Sí se dice en el numeral 2. que en un depósito aduanera podrán emplearse simultáneamente dos o más de las modalidades previstas en el numeral anterior. Nosotros entendemos que los depósitos en el puerto van a aplicar en varias de ellas, no en el depósito industrial, como menciona el mismo código.

El código trata primero importación y luego exportación, y cuando se trabajó vimos que lo viene haciendo en una forma sistemática. Con respecto al artículo 102 "Egreso por lugares y en horarios habilitados", hacemos la misma mención que habíamos hecho antes: consideramos que debería figurar a texto expreso que los puertos trabajarán las 24 horas del día todos los días del año.

El numeral 3. del artículo 104 del Capítulo III, "Depósito Temporal de Exportación", dice: "Las mercaderías introducidas en los espacios previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 3" -lo que es para nosotros puerto libre- "podrán permanecer en la condición de depósito temporal de exportación por un plazo de hasta 6 (seis) meses, prorrogables". Volvemos a lo mismo: debería decir "ilimitado o prorrogable a solo pedido del depositario".

El numeral 1. del artículo 160 del Capítulo I del Título X "Áreas con Tratamientos Aduaneros Especiales", dice: "La mercadería introducida en la zona franca puede permanecer en ella por tiempo indeterminado en las condiciones establecidas en la legislación". Esto es lo que estaba mencionando; hay un criterio diferente para las operaciones en zona franca en cuanto a plazo que cambia las reglas que teníamos hasta el momento. Entendemos que esto no es bueno.

Por lo demás, no tengo más comentarios. Se ve claramente que se quiere mantener el régimen de puerto libre porque en la copia que tengo hay varias menciones a esta definición y varias excepciones que están en otro color, o sea que realmente fueron un agregado. Considero que las ventajas del puerto libre, de la libre circulación de bienes dentro del puerto, el aspecto tributario y el régimen de trabajo de las 24 horas no deberían perderse.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Presidente de la Administración Nacional de Puertos. Seguramente vamos a seguir comunicándonos para continuar con el tratamiento de este proyecto.

(Se retira de Sala el señor Presidente de la Administración Nacional de Puertos)

(Ingresa a Sala una delegación del Centro Nacional de Navegación, Cennave)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda da la bienvenida a la delegación del Centro de Navegación conformada por los señores señor Mario Baubeta, Presidente; Álvaro Toledo, Presidente de Mesa de Depósitos; Daniel Ualde, Vocal, y los asesores doctora Mónica Ageitos y doctores Ricardo Mezzera y Ariosto González.

Agradecemos la presencia de la delegación. Como saben, esta Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes está abocada al tratamiento del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo referido a un nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. La complejidad del tema y el proceso de elaboración por parte del Poder Ejecutivo nos motiva a convocar a todos los actores involucrados para que nos den su punto de vista, de tal forma de enriquecer el debate de la Comisión y lograr la aprobación de este proyecto de ley que todos los invitados que hemos recibido consideran necesario.

SEÑOR BAUBETA.- Agradecemos la invitación y la posibilidad de exponer en general nuestra visión con respecto al proyecto de Código Aduanero Uruguayo y en particular sobre aquellos capítulos más sensibles para nuestro sector, dentro del tiempo concedido para una normativa sumamente amplia.

Nuestra institución apoya decididamente el Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas, así como la gestión que lleva adelante el equipo liderado por el contador Enrique Canon. Este Programa que lleva adelante la Aduana tiene como objetivo mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones como ente fiscalizador y facilitador en la dinámica del comercio internacional. Uno de sus fines específicos es diseñar normas que requieren este rol para la facilitación y promoción del comercio, que apunten a realizar controles ágiles y efectivos, agreguen valor al proceso y no dificulten el flujo del comercio. Para alcanzar estos objetivos, la normativa que aplica a los distintos procesos debe estar constantemente actualizada y recoger los cambios y tendencias a nivel internacional, de aplicación universal, brindando un trato igualitario a todos los actores, ofreciendo certeza jurídica a los usuarios, dotando de eficiencia a los procesos y actuando de acuerdo a procedimientos y normas preestablecidas.

La normativa actual es muy antigua y desactualizada. No refleja los avances del comercio internacional ni la forma de procesar los controles aduaneros, por lo que es necesaria la elaboración de un código moderno que unifique la regulación aduanera.

En apoyo a la Consultoría para la reformulación del anteproyecto del Nuevo Código Aduanero Uruguayo, el Centro de Navegación junto a ADAU, TCU y expertos en derecho aduanero, realizó un trabajo iniciado en noviembre de 2010 que fue elevado en tres etapas, a través de la Dirección Nacional de Aduanas, a la consideración de la Comisión Interministerial que elaboró el proyecto que nos ocupa. Estas etapas refieren a puerto libre, tránsito e infracciones. Nuestra participación en la Comisión de expertos se dio antes de que surgiera la preocupación en el sector por ciertas disposiciones incluidas en el CAM suscrito por los cuatro presidentes de los Estados Parte, que a nuestro criterio ponen en riesgo a nuestros puertos como "Hub" y afectan a la industria logística, poniendo también en riesgo a Uruguay como Centro de Distribución Regional.

La preocupación del Cennave y de sus asociados tuvo como eje principal la desaparición indirecta e implícita del régimen de puertos y aeropuertos libres, vigente en Uruguay desde la aprobación de la Ley Nº 16.246, de 8 de abril de 1992, y Nº 17.555 de 18 de setiembre de 2002. Si el CAM terminara entrando en vigencia se necesitarían normas complementarias para la salvaguarda de los legítimos intereses nacionales.

La preocupación tiene bases fundadas. Por mencionar algunas, diremos que las normas aprobadas a nivel del CAM con respecto a las facultades de control son tomadas del Código Aduanero Argentino, claramente más represivo que el aplicado en el Puerto de Montevideo. La Aduana Argentina iguala nuestra zona de libre operación portuaria con la zona franca. Los aduaneristas argentinos doctores Barreira, Gottifredi, Ferro y Fernández Lalanne, en su "Código Aduanero Anotado y Concordado" señalan que al estar los puertos y aeropuertos en la Zona Primaría Aduanera, como lo dispone su

artículo 4°, las mercaderías dejan de tener libre circulación y se invierte el principio general de la libertad por el de la autorización previa. A los conceptos jurídicos de especialistas argentinos se suman conceptos de las autoridades del transporte del vecino país, quienes en distintos foros y publicaciones especializadas coinciden con el criterio de la Aduana.

El Director Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo de Argentina expuso que "con Uruguay hay muchos temas para poner en la mesa de negociaciones. Por ejemplo, nuestro vecino tiene un esquema de puertos libres que teóricamente no es compatible en el marco del Acuerdo Mercosur que tiene solo dos zonas especiales: Manaos y Tierra de Fuego". Dejamos a la Comisión una copia del artículo.

Esto reafirma nuestra preocupación, ya que Argentina es el único Estado Parte que ha ratificado el CAM porque no cambia en nada su gestión aduanera.

Si alguno de los Estados Parte considera que el Código Aduanero del Mercosur deroga implícitamente el régimen de puertos libres, presumimos que también considerará que afectará el tránsito, que es libre en nuestro país, porque han tratado por todos los medios de evitar que sus cargas transiten por nuestros puertos. La carga en tránsito contribuye a financiar los costos de escala de los buques y por ende a la rebaja de fletes y a la disponibilidad de bodega para nuestro comercio exterior.

Los gobiernos uruguayos apostaron al Mercosur, al espíritu que llevó a la firma del Tratado de Asunción -un proceso de integración, de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte- y al compromiso de armonizar sus legislaciones en áreas pertinentes. Asimismo, se apostó a la integración para la libre circulación de bienes y servicios y factores productivos a través de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías; a la coordinación de políticas, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte y al compromiso de armonizar legislaciones en diversas áreas para consolidar el bloque y proyectarlo al mundo. Estas acciones, que apuntaron a un objetivo superior, buscan el bien común y la calidad de vida para los pueblos.

A veintiún años de la firma del Tratado, el espíritu inicial fue involucionando y hoy nos encontramos en un Mercosur fragmentado institucionalmente, reticente y contradictorio. A pesar de los avances en el comercio al interior del bloque y de alcanzar algunos progresos en las bases de la política comercial común, no se lograron resultados en materia de políticas que tiendan a compensar, limitar o armonizar las fuertes asimetrías. Por el contrario, se establecieron medidas unilaterales reñidas con los preceptos básicos del Tratado, desdibujando los objetivos, lo que profundiza las asimetrías.

El régimen de libre circulación de mercaderías en puertos y aeropuertos -exenta de todo tributo y recargos durante su permanencia, sin límite de plazo, manteniendo su certificado de origen y con la posibilidad de fraccionamiento de los certificados de origen Mercosur- otorgó ventajas competitivas con relación a puertos de la región. Dichas facilidades potenciaron a Uruguay como país logístico, constituyó a sus puertos como "hub", y desarrolló al sector como centro de distribución regional. Además, se elaboraron herramientas que otorgaron certeza jurídica para la inversión y posibilitaron una política estable, que fue aplicable por las tres fuerzas políticas que ejercieron el Gobierno. Los cambios que la ley introdujo desarrollaron el sector, convirtiéndolo en una rama vital de la economía nacional, por la actividad en sí misma como exportadora de servicios, y como eslabón en la cadena de transporte para apoyo y fomento de nuestro comercio internacional.

Todos sabemos que nuestros puertos están en alta competencia en la región, insertos en una lucha de puertos por ser concentradores de cargas. Autoridades, trabajadores y empresarios hemos otorgado confiabilidad a nuestros puertos porque sabemos que, por ejemplo, el 50% de la actividad del puerto de Montevideo es mercadería en tránsito, cargas no cautivas. Dejaremos a la Comisión estadísticas que demuestran la tendencia creciente -en contenedores y en tonelaje- que ha tenido la actividad del puerto de Montevideo en los últimos veinte años, producto de esa política de Estado. Allí figura una estadística del movimiento de contenedores y de mercaderías en el período 2008- 2012. En estos escenarios, el sector creció por encima del PBI; en el cuadro correspondiente se muestra el comportamiento del sector transporte y el almacenamiento, así como el del PBI del período 2005 a 2012, y en otro cuadro se desagrega el transporte de los servicios complementarios y auxiliares, que son relevantes en el sector logístico.

Por lo demostrado, cualquier modificación en el régimen de libre circulación de mercaderías en nuestros puertos afecta sensiblemente al sector. En caso de que para las actividades del puerto de Montevideo se concretara una variación del marco legal que cambiara sustantivamente la entidad del negocio logístico, las inversiones ya realizadas y en proceso de amortización también deberían ser evaluadas con el nuevo Código Aduanero para medir su impacto económico en función de eventuales resarcimientos que no dudamos podrían ser reclamados a los concedentes de servicios otorgados bajo el régimen anterior.

La preocupación de los operadores asociados a este Centro, muchos de ellos concesionarios de servicios por parte de la Administración Nacional de Puertos, es que se llegue inevitablemente a la detención de los procesos de inversión y de decisiones próximas a concretarse.

Luego de la firma del CAM en agosto de 2010, algunas autoridades expresaron que el régimen de puerto libre no se vería afectado, pero no se señaló qué norma del CAM permite la existencia de este régimen, que tantos beneficios ha dado al país.

Hemos expresado a las autoridades nuestro compromiso de trabajar para preservar los buenos instrumentos jurídicos aduaneros que posibilitaron el desarrollo de la industria logística y para proteger las inversiones realizadas y a realizarse, que tantas fuentes de trabajo estable y de calidad han dado en los últimos años al país, y que han contribuido significativamente -y lo seguirán haciendo- al PBI.

Entendimos que se deben minimizar en nuestro país los inevitables problemas jurídicos que se suscitarán con la eventual ratificación del CAM y proponer los sustentos normativos para fundar la posición de Uruguay, principalmente, frente a la segura difícil negociación de la reglamentación con los demás Estados parte.

Para un desarrollo sustentable de nuestras operaciones requerimos un marco legal claro y específico, como el que hemos mantenido hasta este momento, pues no puede quedar librado a la interpretación de funcionarios actuantes en cada oportunidad. Esa es la aspiración de todo inversor o usuario de un sistema, cualquiera sea este.

Se presentó a las autoridades -documento que dejamos a esta Comisión- una descripción de los principales aspectos y procedimientos de las distintas operativas portuarias que se realizan bajo el régimen de puerto libre en los puertos de Montevideo y de Nueva Palmira, para que dichos procesos sean recogidos por la normativa.

La Comisión de especialistas aduaneros -anunciada por el Ministro de Economía y Finanzas y el Director Nacional de Aduanas- ha estado en contacto con la Consultaría para la reformulación del anteproyecto del nuevo Código Aduanero Uruguayo;

reconocemos y agradecemos que se haya habilitado la participación privada en el anteproyecto.

Uno de los puntos principales a tener en cuenta fue determinar, ante una eventual aprobación del CAM, cómo afectaría el régimen establecido en la Ley Nº 16.246, que establece en su articulo 2°: "La circulación de mercaderías en el Puerto de Montevideo será libre. No se exigirán para ello autorizaciones ni trámites formales. Las actividades que se cumplan en dicho puerto no significarán modificaciones de la naturaleza del producto o mercaderías y quedarán limitadas a operaciones de depósito, reenvasado, remarcado, clasificado, agrupado y desagrupado, consolidado y desconsolidado, manipuleo y fraccionamiento. El destino de las mercaderías que ingresen al puerto podrá ser cambiado libremente. No estarán sujetos en ningún caso a restricciones, limitaciones, permisos o denuncias previas". Y el articulo 3° establece: "Durante su permanencia en el recinto aduanero portuario, las mercaderías estarán exentas de todos los tributos y recargos aplicables a la importación o en ocasión de la misma. [...]". Señalamos esto porque el CAM proyectado no contiene una referencia directa y explícita a estos regímenes.

Por otra parte, el artículo 4º incluye dentro de la zona primaría aduanera los puertos y aeropuertos, así como también los pasos de frontera.

Sumado a las importantes preocupaciones que les transmitimos sobre la necesidad de preservar el régimen de puerto libre -entendido como el sistema de libre circulación de mercaderías con el que actualmente contamos- llamamos la atención de los legisladores de que el CAM deja a una futura reglamentación, en el ámbito del Mercosur, una importante serie de cuestiones relevantes para la actividad. A título de ejemplo, la reglamentación a negociar entre los Estados parte incluye determinar el plazo de permanencia de las mercaderías en régimen de depósito aduanero, aspecto decisivo para los transitarios internacionales para el posicionamiento de sus cargas. La Comisión de Especialistas sugirió legislar que las mercaderías podrán permanecer en régimen de depósito aduanero por un plazo de hasta cinco años, prorrogables.

El CAM es una suerte de ley en blanco en esos aspectos porque no establece con claridad los lineamientos de la reglamentación. Eso llevará a que en la negociación de esa reglamentación las cuestiones políticas estén inevitablemente por encima de las técnicas y que en el diseño de las soluciones se produzcan mayores asimetrías.

Ante estas inquietudes, surgió el planteo de buscar el dictado de una norma de rango legal nacional que llenara los vacíos del CAM y que se constituya en un respaldo para futuras negociaciones de la reglamentación. Desde el Gobierno se planteó que esa norma podía ser un Código Aduanero Uruguayo que modernizara el actual, se ajustara a los parámetros del CAM y sirviera para dar certeza jurídica a los operadores privados y públicos. La idea central fue intentar arrojar seguridad jurídica sobre el mantenimiento de la situación operativa que existe actualmente. Las normas proyectadas pretenden preservar las ventajas comparativas en cuanto a la regulación de la operativa, intentando compatibilizarlas con el CAM -sin entrar en contradicción, porque no se puede desconocer que el Presidente de la República suscribió este Código-, esto es, que se sigan realizando las mismas actividades: los mismos niveles de controles aduaneros, pero realizados con la misma flexibilidad formal que existe en la actualidad, lo que reviste un importante atractivo y ventaja comparativa para nuestros puertos y aeropuerto. Las propuestas complementarías sugeridas por la Comisión de Especialistas han sido recogidas en lo sustancial por la iniciativa del Poder Ejecutivo en el Carou.

En el numeral 2, del artículo 3º se establece la aplicación de los regímenes previstos en las leyes de puertos y aeropuertos libres con respecto a la circulación de mercaderías,

por lo cual consideramos que esto está preservado en la actual redacción del proyecto. Aún más: se adicionaría -de aprobarse el Carou- la posibilidad de realizar un tipo de operativas que actualmente no está permitida por las disposiciones vigentes.

El literal f) del artículo 93 prevé como una modalidad de depósitos aduaneros los depósitos logísticos, los cuales podrán introducir un valor agregado adicional al referido régimen.

Un tema sensible para los asociados del Centro de Navegación es la inclusión en el proyecto -no está recogido- de lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Puertos con respecto a la documentación a exigir por la Aduana. Dicho artículo establece: "Apruébase el Convenio para facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, firmado en Londres el 9 de abril de 1965, sus Anexos y Enmiendas de 1969, 1973, 1978 y 1986, sin perjuicio de lo establecido en el articulo 255 de la ley 13.318, de 28 de diciembre de 1964".

Otro de los temas que han provocado grandes incertidumbres es el de la regulación de la operativa de tránsito en el CAM. Entendiendo que la promoción del tránsito -íntimamente ligada a lo que hoy se llama logística internacional- debía ser protegida, se realizaron aportes o sugerencias referidas a la redacción de las normas nacionales que sirvieran de complemento para el CAM: aportes para regular de manera adecuada y flexible la obligación a la descarga de la mercadería incluida en la declaración de llegada; sugerencias sobre la responsabilidad en el tránsito aduanero -exoneración por caso fortuito, fuerza mayor u otra causa que no sea imputable a quien tuviera la disponibilidad jurídica de la mercadería-, y exoneraciones en las diferencias de mercaderías en tránsito por la circunstancia de que no hayan sido cargadas al iniciar el tránsito o que el menor peso, volumen o cantidad ya existía al iniciarse.

La principal modificación que se le hizo al proyecto es establecer con carácter general la responsabilidad subjetiva, pero no con el alcance que los especialistas habían proyectado, ya que quedaron algunas infracciones bajo la responsabilidad objetiva.

De más está decir que esto no agota las preocupaciones de los operadores privados ante la posibilidad de que el CAM resulte ratificado y la interpretación que los socios puedan hacer de nuestra gestión aduanera. Respetuosa, pero enfáticamente, solicitamos al Poder Ejecutivo y al Parlamento nacional que se revise la estrategia país y no se creen nuevas normas en el marco del Mercosur sin las debidas garantías de que no se constituirá en una traba al desarrollo de nuestro comercio internacional, porque el único que cumple las normas es Uruguay y, muchas veces, esos instrumentos son usados en contra de la actividad económica del país.

En suma, la posición del Centro de Navegación es apoyar la modernización aduanera y apoyar el Carou en su actual redacción, ya que contiene normas positivas que mantienen las actuales ventajas competitivas de nuestros puertos y aeropuertos, básicas para la industria logística de exportación: constituye un complemento de los avances que en materia aduanera se están llevando a cabo, y moderniza la actual legislación, que no acompasó el desarrollo de la realidad logística del país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos su presencia. Seguiremos en contacto, en la medida que pueden plantearse dudas que requieran de su opinión.

(Se retira de Sala la delegación del Centro de Navegación)

——Es notorio que la opinión generalizada es que este Código implica un avance con respecto a la legislación anterior.

La Secretaría ya elaboró un comparativo entre el articulado del Código Aduanero del Mercosur y el Código Aduanero Uruguayo. Sin perjuicio de ello, solicitamos a los

calificados asesores del Poder Ejecutivo que nos acompañan que realicen una síntesis de las sugerencias planteadas por los invitados que hemos recibido, así como de las contradicciones que pueden haber surgido a partir de los diferentes planteos.

De acuerdo con lo conversado informalmente, luego de que tengamos el cronograma de trabajo de la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, que comienza hoy a estudiar la Rendición de Cuentas, fijaremos una reunión para recibir al invitado que falta escuchar, el doctor Pablo González. Luego comenzaremos el tratamiento y la aprobación del proyecto de ley.

Se levanta la reunión.

≠